JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 28/05/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 337/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: función pública, informes CIR, estructura orgánica, RPT, art. 18.1.e).

R CTBG
Número: 2025-0611 Fecha: 28/05/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de diciembre de 2024 el reclamante solicitó al MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «Resoluciones de Costes de Personal y Función Pública 2024.

   Información que solicita:

   En mi condición de [redacted] *en los Ministerios de Economía y Hacienda, y al amparo de la Ley 19/2013, solicito copia de las resoluciones aprobadas por la antigua CIR y la Comisión Ejecutiva de la CIR (AGE), u órgano que en 2024 los sustituya por aplicación del RD 210/2024, así como copia de expedientes de desconcentración, informes de mantenimiento de puestos*

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

y/o estructuras orgánicas, funcionales y presupuestarias (sin datos personales), autorizaciones y mejoras de gastos en productividad. Se trata de los documentos generados desde el 1 de diciembre de 2023 al 12 de diciembre de 2024, del ámbito de Departamentos y Organismos de la Administración General del Estado».

2. Mediante resolución de 16 de enero de 2025, el Ministerio acuerda la inadmisión de la solicitud en los siguientes términos:

«(...) La solicitud de información que nos ocupa, evidencia cómo la información que el interesado pretende obtener es absolutamente heterogénea y diversa, abarcando desde la pretensión de obtener copia las resoluciones aprobadas por la antigua CIR y la Comisión Ejecutiva de la CIR (AGE), así como la pretensión de obtener copia de los expedientes de desconcentración, puntos que serían competencia de este centro directivo, así como informes de mantenimiento de puestos y/o estructuras orgánicas, funcionales y presupuestarias (sin datos personales), o información sobre autorizaciones y mejoras de gastos en productividad, sobre las que este centro directivo no es competente.

(...) Para dar respuesta únicamente al primer punto solicitado (resoluciones CECIR), que supone el trabajo de más de un año completo de una Subdirección General perteneciente a este centro directivo, implicaría manejar más de dos mil expedientes entre las dos fechas referidas. Teniendo en cuenta que el tiempo promedio por cada expediente sería de 15 minutos para descargar una a una cada resolución del gestor de expedientes, comprobar si hay datos personales en las mismas y, en su caso, anonimizarlos, supondrían 512 horas de trabajo, es decir, 13 semanas de dedicación exclusiva de un efectivo de esta Dirección General únicamente para responder al primer apartado de esta solicitud de transparencia.

El artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013 establece que "se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley".

Asimismo, el criterio interpretativo CI/003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estipula que puede declararse el carácter abusivo de una solicitud de información "cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos".

R CTBG
Número: 2025-0611 Fecha: 28/05/2025

Por consiguiente, esta Dirección General considera que la presente solicitud de información incurre en abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (...) y, por otro lado, aprecia una falta de justificación en la finalidad de la ley 19/2013, dado que en este caso no se aprecia un interés legítimo en conocer cómo actúan los poderes públicos y cómo se manejan los fondos públicos, sino, al contrario, una ausencia de interés legítimo que conllevaría colapsar el funcionamiento de esta Dirección General.

Cabría traer a colación la Sentencia n.º 33/2021, de 4 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 11 en la que se considera que "un reconocimiento desproporcionado de los mecanismos instrumentales, que fuera aprovechado de modo espurio y torticero, podría comprometer el buen gobierno de las instituciones, al que tienen derecho todos los ciudadanos, pues ellos son quienes en último término sufragan con sus impuestos el funcionamiento de las instituciones. No sería sensato que, una valoración desorientada sobre la jerarquía entre fines y medios provocase que los recursos públicos de las instituciones sean desviados de su función, para atender supuestos fines de transparencia y acceso entendidos de modo desvirtuado".

En esa misma línea, en la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso- administrativo de la Audiencia Nacional, de 30 de mayo de 2019 (recurso de apelación 1/2019) se pone de manifiesto que "una solicitud de información de estas características, por su volumen, extensión, período de tiempo, identificación y medios para instrumentar la petición, además de ocasionar una disfunción manifiesta, no deja de ser un desiderátum no acorde con el espíritu y finalidad de la normativa de transparencia. Una solicitud de estas características no deja de ser una instrumentación de la normativa de transparencia con una finalidad —cierto es, ya se ha dicho, que la ley no exige motivación, aunque sí puede tenerse en cuenta— que, repetimos, en criterio de la Sala no se acomoda al espíritu y finalidad de la norma".

Para determinar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo cabe tener en cuenta los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló y sistematizó en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos: "la doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC n.º 1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una

[redacted]

extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).”

A la vista de lo anterior, este centro directivo resuelve inadmitir a trámite la presente solicitud de información de acuerdo con el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, por entender que en el presente caso se incurre en un abuso de derecho en la medida en que se aprecia un ejercicio extralimitado del mismo que no responde a las pautas habituales con arreglo al criterio del ciudadano medio y, en definitiva, a criterios de razonabilidad. Constatando que se han sobrepasado de forma manifiesta los límites normales del ejercicio de un derecho a que se refiere el artículo 7 del Código Civil y, que además, esta extralimitación produciría daños a terceros en caso de atenderse esta solicitud de información, en la medida en que se solicita una ingente cantidad de información con un grado de detalle muy elevado y con una extensión temporal muy amplia, por lo que se verían gravemente afectadas las actividades de gestión diaria de la unidad responsable, provocando que los recursos que tienen asignados para el cumplimiento de sus fines, se vean severamente comprometidos y arriesgando no poder atender las tareas que este centro directivo tiene encomendadas, lo que supondría paralizar la actividad ordinaria del mismo».

3. Mediante escrito registrado el 16 de febrero de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] de la LTAIBG en la que pone de manifiesto, con carácter previo, que desconoce el alcance exacto de la competencia del Ministerio al que se dirige pero que, en cualquier caso, este debe responder respecto de la información que se corresponda con sus competencias, facilitando como mínimo un acceso parcial.

   Así mismo señala que ha venido solicitando este tipo de información desde hace años, con carácter anual, habiendo recibido respuesta positiva, con más o menos documentación, facilitando, sino la totalidad de lo solicitado, sí al menos lo que se ha podido entregar, por lo que no resulta de recibo que ahora se venga a invocar la

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-0611 Fecha: 28/05/2025

causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, tanto más cuando ni siquiera se ha utilizado nunca la ampliación de plazo habilitada en el artículo 21.1 LTAIBG, habiendo resuelto siempre el Ministerio en plazo. Acompaña resoluciones estimatorias recibidas del Ministerio en relación con sus peticiones, idénticas a la actual, formuladas en los años 2016, 2020, 2022 y 2023 — año 2016, Exp. 001-010130; año 2020, Exp. 001-050690; año 2022, Exp. 001-074426; año 2023, Exp. 00001-00084527—.

Por otra parte, señala que nunca se ha entregado documentación que contuviera datos de terceros que pudieran resultar afectados y que una solicitud al año no puede ser considerada como abusiva, ni resulta creíble que paralice la gestión del órgano requerido, como tampoco resulta exigible que el reclamante tenga que motivar su petición, no obstante, pone de relieve su condición [redacted] en la AGE.

4. Con fecha 17 de febrero de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 3 de marzo tuvo entrada en este Consejo, escrito en el que viene a reiterar lo resuelto, alegando la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, indicando que la solicitud resulta genérica e indiscriminada, y por tanto abusiva, y que su atención supone una carga desmedida e incompatible con el normal desarrollo de sus funciones.

R CTBG
Número: 2025-0611 Fecha: 28/05/2025

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

[redacted]

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relativa a las resoluciones de la antigua CIR y de la Comisión Ejecutiva de la CIR, copia de expedientes e informes sobre puestos y estructura y autorizaciones de mejora de productividad para el periodo temporal comprendido entre el 1 de diciembre de 2023 y el 12 de diciembre de 2024.

   El Ministerio requerido denegó el acceso alegando la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG.

4. Como se ha recordado en múltiples ocasiones, el análisis de toda causa de inadmisión o límite que pretenda aplicarse al derecho de acceso a la información pública, ha de realizarse partiendo de la formulación amplia en el reconocimiento y en la configuración legal del mismo, que exige, en consecuencia, una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión y los límites legales; lo que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del mismo [Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)]. En consecuencia, «*la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que*

[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG
Número: 2025-0611 Fecha: 28/05/2025

permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida» [SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)].

En particular, y en lo que concierne a la concreta causa de inadmisión invocada en este caso, el Tribunal Supremo ha señalado que *«la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley»* (STS de 12 de noviembre de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:3870). Por tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la reclamación, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero) y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia —que no puede equipararse a la persecución de un interés meramente privado—.

Para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo se tendrá que acreditar que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal sistematizó, en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592),en los siguientes términos: *«[l]a doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).»*

5. Teniendo en cuenta lo anterior, se adelanta ya que, en este caso, no se aprecia el carácter abusivo denunciado por el Ministerio.

   Como ya señaló este Consejo en la R CTBG 454/2024, de 19 de abril, *«[e]l hecho de que la reclamante haya presentado otras solicitudes similares no demuestra la*

R CTBG
Número: 2025-0611 Fecha: 28/05/2025

existencia de ese "patrón de conducta continuado en el tiempo y perseverante sobre una pluralidad de expedientes similares cuya intención es contraria a la buena fe" al que alude la Autoridad portuaria. Ni tampoco se ha justificado que se haya producido un "exceso en el ejercicio del derecho, que se pone de manifiesto por la desproporción en la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública, así como en el tiempo y en los recursos necesarios para obtenerla"; sobre todo, teniendo en cuenta que la información pública solicitada contribuye directamente a las finalidades de la LTAIBG al vincularse directamente con la transparencia de los procesos de selección de empleados públicos».

La diversidad y heterogeneidad de la información solicitada, alegadas por el Ministerio, no constituyen en sí un supuesto de ejercicio abusivo, no se habiéndose justificado ninguna de las circunstancias de *aparente corrección, extralimitación, ausencia de finalidad seria y legítima o exceso en el ejercicio*, que la reseñada jurisprudencia ha establecido como requisitos para su apreciación.

Por otra parte, no puede desconocerse, resultando este hecho especialmente relevante, que idéntica información a la ahora denegada, ha sido facilitada por el Ministerio al reclamante, referida a anualidades pasadas, de forma directa, sin intervención de este Consejo y sin manifestación ni del carácter abusivo, ni del perjuicio a la atención al servicio público encomendado que ahora se alega —concretamente, como ha quedado reflejado en los antecedentes y obra documentado en este expediente de reclamación: año 2016, Exp. 001-010130; año 2020, Exp. 001-050690; año 2022, Exp. 001-074426; año 2023, Exp. 00001-00084527—.

Así mismo, cabe recordar que la citada STS de 20 de noviembre de 2020 señaló que *«en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven»,* añadiendo a continuación que *«el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, (...) no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud»,* no obstante lo anterior, lo cierto es que en el presente caso, si bien no se ha reflejado por el reclamante el interés que guía su solicitud, en el control de las decisiones relativas al mantenimiento y supresión de puestos de trabajo en la Administración, así como sobre su estructura orgánica, funcional y presupuestaria, subyace una actividad de control de sobre la toma de decisiones y gestión de los recursos públicos perfectamente alineada con los fines de transparencia y control de la LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-0611 Fecha: 28/05/2025

6. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto procede la estimación de la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a la resolución MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

> *[C]opia de las resoluciones aprobadas por la antigua CIR y la Comisión Ejecutiva de la CIR (AGE), u órgano que en 2024 los sustituya por aplicación del RD 210/2024, así como copia de expedientes de desconcentración, informes de mantenimiento de puestos y/o estructuras orgánicas, funcionales y presupuestarias (sin datos personales), autorizaciones y mejoras de gastos en productividad. Se trata de los documentos generados desde el 1 de diciembre de 2023 al 12 de diciembre de 2024, del ámbito de Departamentos y Organismos de la Administración General del Estado*.

TERCERO: **INSTAR** al MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112

R CTBG Número: 2025-0611 Fecha: 28/05/2025

en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0611 Fecha: 28/05/2025

[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta